

Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Umstellung der staatlichen Altersversorgung für Abgeordnete auf eine eigenverantwortliche Altersversorgung

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2011). *Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Umstellung der staatlichen Altersversorgung für Abgeordnete auf eine eigenverantwortliche Altersversorgung*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/41). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52693-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Umstellung der staatlichen Altersversorgung für Abgeordnete auf eine eigenverantwortliche Altersversorgung

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 25. März 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Inkrafttreten der Änderung der Altersversorgung während der laufenden Wahlperiode.....	3
	1. Vertrauensschutzprinzip.....	4
	a) Echte Rückwirkung.....	6
	b) Unechte Rückwirkung.....	6
	2. Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Umstellung der Altersversorgung.....	8
	a) Nachteilige Auswirkungen bei Umsetzung des Vorschlags der Unabhängigen Kommission?.....	8
	b) Art der Rückwirkung.....	12
	c) Abwägung der Interessen.....	12
	aa) Gemeinwohlinteressen.....	13
	bb) Vertrauensinteresse.....	15
	cc) Gewichtung und Abwägung.....	15
	3. Ergebnis.....	19
III.	Übergangsregelung durch Einräumung einer Wahlmöglichkeit.....	19

I. Auftrag

Nachdem die „Unabhängige Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Abgeordnetengesetzes“ in ihrem Bericht empfohlen hat, die bisherige staatliche Altersversorgung der Abgeordneten auf eine private Altersversorgung auf Versicherungsbasis umzustellen,¹ ergeben sich Fragen zur Rechtssicherheit und zum Vertrauensschutz für den Fall der Umsetzung der Vorschläge der Kommission während der noch laufenden Wahlperiode.

Der Parlamentarische Beratungsdienst hatte sich bereits 2010 mit einzelnen Aspekten einer solchen Umstellung der Altersversorgung befasst und sich dabei auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens geäußert.² Nach cursorischer Prüfung hatte er empfohlen, die Umstel-

1 Vgl. dazu den Bericht der Unabhängigen Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Abgeordnetengesetzes gemäß Beschluss des Landtages Brandenburg vom 2. April 2009 (Drucksache 4/7395[ND]-B), vorgelegt am 9. Dezember 2009, Drs. 5/100.

2 Abgeordnetenentschädigung, Kostenpauschalen und Altersversorgung – Vergleiche mit den anderen Parlamenten und Änderungsvorschläge der Unabhängigen Kommission –, Gutachten vom 9. April 2010, S. 11 f.

lung aus Gründen des Vertrauensschutzes an den Beginn der nächsten Wahlperiode zu koppeln.³ Nunmehr soll vertieft geprüft werden, ob es gegen die Landesverfassung verstoßen würde, die gesetzlichen Regelungen über die Altersversorgung bereits während der laufenden Wahlperiode zu ändern. Dabei soll unterstellt werden, dass die neuen Bestimmungen den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission folgen. Ferner soll geprüft werden, ob es mit der Verfassung vereinbar wäre, im Falle einer kompletten Neuregelung der Altersversorgung den Abgeordneten eine Wahlmöglichkeit zwischen der bisherigen und der von der Unabhängigen Kommission vorgeschlagenen Altersversorgung einzuräumen. Für eine solche Regelung sollen Eckpunkte entwickelt werden.

II. Inkrafttreten der Änderung der Altersversorgung während der laufenden Wahlperiode

Frühere vom Bundestag und anderen Landtagen eingesetzte Kommissionen zur Überarbeitung des Abgeordnetenrechts haben zumeist empfohlen, Änderungen des jeweiligen Abgeordnetengesetzes, durch die das Entschädigungssystem der Abgeordneten und damit die Rahmenbedingungen für ihren Status umfassend verändert werden sollten, aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes erst mit Beginn der jeweils nächsten Wahlperiode in Kraft zu setzen.⁴ Dem lag die Überlegung zugrunde, dass den Wahlbewerbern bereits zum Zeitpunkt ihrer Kandidatur bekannt sein sollte, unter welchen Rahmenbedingungen sie das Mandat ausüben werden, damit sie dies bei ihrer persönlichen Lebensplanung berücksichtigen können. Das Bundesverfassungsgericht war in seinem Diätenurteil von 1975 ohne nähere Begründung ebenfalls davon ausgegangen, dass die Neuregelung der für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen zum Status und zur finanziellen Ausstattung der Abgeordneten des Saarländischen Landtags nur zum Beginn einer neuen Legislaturperiode in Kraft gesetzt werden könne.⁵ Die vom Landtag Brandenburg eingesetzte Unabhängige Kommission hält zwar eine Umsetzung ihrer Vorschläge

3 Gutachten (Fn. 2), S. 12.

4 Vgl. z. B.

- Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts (sog. Kissel-Kommission des Bundestags) vom 3. Juni 1993, BT-Drs. 12/5020, S. 22;
- Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung (sog. Benda-Kommission des Landtags Schleswig-Holstein) vom 19. Dezember 2001, SH-LT-Drs. 15/1500, S. 39;
- Empfehlungen der Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (eingesetzt durch den Landtag Nordrhein-Westfalen) vom 7. März 2002, NRW-LT-Drs. 13/2330, S. 61 f.

5 BVerfGE 40, 296, 329. Bei den zu ändernden Regelungen ging es u. a. um Privilegien für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, den Ersatz des Verdienstausfalls von Abgeordneten und die Steuerfreiheit der Entschädigung.

auch während der laufenden Wahlperiode für denkbar, geht aber davon aus, dass dazu besondere Übergangsregelungen erforderlich wären.⁶

Eine gesetzliche Festlegung oder ein Rechtsgrundsatz dergestalt, dass Änderungen des Abgeordnetenrechts nur mit Wirkung für die kommende Wahlperiode in Kraft treten dürfen, existiert allerdings nicht. Allenfalls kann man eine gewisse Rechtsübung feststellen, nach der umfangreiche Änderungen des Abgeordnetenrechts nach diesem Prinzip erfolgen. Zugleich lässt sich aber auch konstatieren, dass „kleinere“ Änderungen, insbesondere die Anpassung der Grundentschädigung, in der Regel mit Geltung für die laufende Wahlperiode vorgenommen werden. Die letzte größere Änderung des brandenburgischen Abgeordnetengesetzes, die u. a. erhebliche Einschnitte in die Altersversorgung brachte, trat ebenfalls – wenn auch mit zeitlichem Vorlauf – während der laufenden Wahlperiode in Kraft.⁷

Angesichts dieser unterschiedlichen Einschätzungen, ob bzw. inwieweit der Gesetzgeber in bestehende Mandatsverhältnisse eingreifen darf, stellt sich die Frage nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die für das Inkrafttreten solcher Eingriffe von Bedeutung sind und aus denen sich möglicherweise Bedenken gegen eine Umstellung der Altersversorgung, wie sie die Unabhängige Kommission nunmehr vorschlägt, während der Wahlperiode ergeben könnten.

1. Vertrauensschutzprinzip

Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 2 und 3 GG verbürgt als ein wichtiges Element den Grundsatz der Rechtssicherheit. Dieser Grundsatz verlangt eine gewisse Dauerhaftigkeit des Rechts. Der Bürger muss auf den Bestand und den Fortbestand des Rechts vertrauen können. Nur so ist er in der Lage, Entscheidungen und Dispositionen im Rahmen der bestehenden Rechtslage zu treffen. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

Die Grundrechte wie auch das Rechtsstaatsprinzip garantieren im Zusammenwirken die Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Vorausset-

6 Bericht der Unabhängigen Kommission (Fn. 1), S. 5 (Tz. 0.17) und 32.

7 Siebentes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 29. Mai 2006 (GVBl. I S. 66, 106); die darin vorgesehenen erheblichen Einschränkungen der Altersversorgung traten am 13. Oktober 2007 in Kraft. Sie betrafen u. a. die Absenkung der maximalen Höhe der Altersversorgung von 75 % auf 69 % der Grundentschädigung, die Anhebung der Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre entsprechend der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Reduzierung des jährlichen Steigerungssatzes von 3,5 % auf 3,3 %.

*zung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und damit als eine Grundbedingung freiheitlicher Verfassungen. Es würde den Einzelnen in seiner Freiheit erheblich gefährden, dürfte die öffentliche Gewalt an sein Verhalten oder an ihn betreffende Umstände ohne weiteres im Nachhinein belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie zum Zeitpunkt seines rechts- erheblichen Verhaltens galten (...).*⁸

Der Grundsatz der Rechtssicherheit und das daraus folgende Vertrauensschutzprinzip stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zum Interesse des Gesetzgebers, die Rechtsordnung dem staatlichen und gesellschaftlichen Wandel jeweils im erforderlichen Maße anzupassen. Er ist gehalten, den sich ggf. ergebenden Ungerechtigkeiten zu begegnen und Gerechtigkeitsdefizite zu beheben sowie auf soziale, wirtschaftliche oder sonstige Problemlagen flexibel zu reagieren. Hierbei hat er vielfach gerade auch verfassungsrechtliche Gewährleistungen zu beachten. Damit stehen sich die Interessen am Fortbestand einmal getroffener Regelungen einerseits und an der Fortentwicklung der Rechtsordnung entsprechend den gesellschaftlichen und verfassungsrechtlichen Erfordernissen andererseits gegenüber. Der Vertrauensschutz gilt also nicht schrankenlos, vielmehr ist er mit den gegenläufigen Interessen des Gesetzgebers, aus Gründen des Allgemeinwohls die Rechtsordnung fortzuentwickeln, in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen.⁹

Der Vertrauensschutz ist nicht berührt, wenn mit dem Gesetz keine nachteiligen Auswirkungen für den Betroffenen verbunden sind.¹⁰ Ein Vertrauensschutz besteht ferner dann nicht, wenn es sich um rein zukunftsbezogene Gesetze handelt, die ausschließlich zukünftige Verhaltensweisen und Sachverhalte regeln. In diesen Fällen kann der Bürger nicht für sich in Anspruch nehmen, er habe bei seinen Entscheidungen auf eine bestimmte Rechtslage vertraut. Dagegen ist der Vertrauensschutz berührt, wenn ein Gesetz, das sich für den Betroffenen belastend auswirkt, nicht ausschließlich zukunftsbezogen ist, sondern (auch) in die Vergangenheit hineinwirkt, indem es bereits abgeschlossene oder vor Inkrafttreten bestehende, noch fortwirkende Sachverhalte oder Rechtsbeziehungen erfasst, also „zurückwirkt“.

8 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 – 2 BvL 14/02 –, juris, Rn. 55 (st. Rspr).

9 Vgl. z. B. Papier, Veranlassung und Verantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl 2011, 189, 190 f.; Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2006, § 79, Rn. 15.

10 Vgl. Maurer (Fn. 9), § 79, Rn. 38 ff.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet – je nach dem Grad der Rückwirkung eines Gesetzes – zwischen der echten und der unechten Rückwirkung oder, mit anderen Worten, zwischen der Rückbewirkung von Rechtsfolgen und der tatbestandlichen Rückanknüpfung eines Gesetzes:

a) Echte Rückwirkung

Nach ständiger Rechtsprechung kommt einer Rechtsnorm echte Rückwirkung zu, wenn die darin angeordnete Rechtsfolge mit belastender Wirkung für bereits vor ihrer Verkündung abgeschlossene Tatbestände gelten soll (sog. Rückbewirkung von Rechtsfolgen).¹¹ Die echte Rückwirkung liegt demnach vor, wenn der im Gesetz geregelte Termin des Inkrafttretens vor dem Zeitpunkt seiner Verkündung liegt. Das Gesetz gilt damit nicht nur für die Zukunft, sondern auch für die Vergangenheit. Eine früher für einen Sachverhalt maßgebliche Regelung wird nachträglich gegen eine andere Bestimmung ausgetauscht. Diese neue Bestimmung hat zuvor nicht gegolten und konnte somit vom Bürger auch nicht beachtet werden. Eine nachträgliche Reaktion ist ihm nicht möglich.¹²

Die echte Rückwirkung belastender Rechtsnormen ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Denn erst mit der Verkündung ist eine Norm rechtlich existent. Bis zu diesem Zeitpunkt muss der von einem Gesetz Betroffene darauf vertrauen können, dass seine nach vormals geltendem Recht begründete Rechtsposition nicht durch eine zeitlich rückwirkende Änderung der gesetzlichen Rechtsfolge nachteilig verändert wird.¹³

b) Unechte Rückwirkung

Von unechter Rückwirkung spricht man hingegen, wenn ein Gesetz zwar nur für die Zukunft wirkt, es aber (auch) Sachverhalte und Rechtsbeziehungen erfasst, die bereits in der Vergangenheit begründet wurden und bis zum Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht abgewickelt sind. Betroffen sind insbesondere auf Dauer angelegte Sachverhalte und Rechtsbeziehungen.¹⁴ Da die Rechtsfolgen der Norm tatbestandlich von einem bereits vor ihrem Inkrafttreten „ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden“, spricht das Bundesverfassungsgericht auch von einer „tatbestandlichen Rückanknüpfung“.¹⁵ Mittlerweile kann

11 Zuletzt vor allem BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 56 m. w. Nachw.

12 Vgl. auch Maurer (Fn. 9), § 79 Rn. 31.

13 Siehe jüngst BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 56 (st. Rspr.).

14 Papier (Fn. 9), DVBl 2011, 189, 191.

15 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 57 (st. Rspr.).

man bei den meisten Gesetzen, die ein Rechtsgebiet für die Zukunft regeln, davon ausgehen, dass sie auch Sachverhalte, Rechte oder Rechtsbeziehungen betreffen, die bereits in der Vergangenheit entstanden sind und noch fortbestehen. Dies gilt beispielsweise für Regelungen, die die rechtlichen Voraussetzungen für die Berufsausübung ändern, Prüfungsordnungen anpassen, langfristige Vertragsverhältnisse (z. B. Mietverträge) betreffen oder gerade auch sozialrechtliche Anwartschaften (auf Rente, Pension o. ä.) kürzen.¹⁶

Im Gegensatz zur echten Rückwirkung ist die unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig. Ein absoluter Schutz zugunsten des Fortbestehens der geltenden Rechtslage würde den Gesetzgeber, der dem Gemeinwohl verpflichtet ist, in – wie die Beispiele zeigen – wichtigen Bereichen lähmen. Der Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Anpassung an den Wandel der Lebensverhältnisse kann daher nicht einseitig zu Gunsten der Verlässlichkeit der Rechtsordnung gelöst werden. Der Vertrauensschutz ist insbesondere nicht dazu da, den Staatsbürger vor jeder Enttäuschung zu bewahren. Dementsprechend genießt die allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz.¹⁷ Gleichwohl muss der Gesetzgeber grundsätzlich dem Vertrauensschutz hinreichend Rechnung tragen. Dazu hat er die Interessen der Allgemeinheit, die mit einem Gesetz verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage gegeneinander abzuwägen. Eine unechte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nur dann zulässig, wenn sie verhältnismäßig ist, wenn sie also zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn „bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt.“¹⁸ Klassische Maßnahmen zur Erreichung eines solchen angemessenen Interessenausgleichs sind z. B. die Verwendung von Härtefallklauseln, von Übergangsvorschriften oder auch von Regelungen über eine Entschädigung.¹⁹

16 S. dazu auch Maurer (Fn. 9), § 79 Rn. 60.

17 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 57 m. Hinweisen auf frühere Rspr.

18 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 58 mit zahlreichen Hinweisen auf frühere Rechtsprechung.

19 Papier (Fn. 9), DVBl 2011, 189, 191.

2. Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei der Umstellung der Altersversorgung

a) Nachteilige Auswirkungen bei Umsetzung des Vorschlags der Unabhängigen Kommission?

Zunächst stellt sich die Frage, ob sich die empfohlene Umstellung der Altersversorgung zum Nachteil der Betroffenen auswirkt, ob sie also belastend ist. Dazu ist ein Vergleich der geltenden Vorschriften mit den zukünftigen Regelungen erforderlich.

Die Unabhängige Kommission empfiehlt, das gegenwärtig geltende Modell der haushaltsfinanzierten Altersversorgung²⁰ auf die Finanzierung einer eigenverantwortlichen Altersversorgung der Abgeordneten umzustellen. Dabei soll den Abgeordneten die Entscheidung überlassen bleiben, ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung oder aber mittels privater Altersvorsorge auf Versicherungsbasis versichern. Konkret lautet der Vorschlag der Kommission:

1. *Die Abgeordneten erhalten neben ihren Bezügen²¹ einen zu versteuernden, zweckgebundenen Zuschuss (Versorgungsbeitrag) bis zu einem Höchstbetrag von monatlich 1.500 Euro zur Fortführung ihrer Altersversorgung. Bei der individuellen Ausgestaltung können die Abgeordneten frei wählen.*
2. *Das Wahlrecht erstreckt sich auch darauf, ob die Altersversorgung mit einer Berufsunfähigkeits-Zusatzversicherung oder einer Hinterbliebenenversicherung verbunden wird.*
3. *Der Versorgungsbeitrag wird nur gegen Nachweis der zur Altersversorgung geleisteten Beträge gezahlt.*
4. *Ein Kapitalwahlrecht ist ausgeschlossen.*
5. *§ 14 AbgG (Gesundheitsschäden) entfällt. Berufsunfähigkeitsrisiken können von den Abgeordneten aus dem Zuschuss für die Altersversorgung abgesichert werden.²²*

Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Altersvorsorgesystemen ist wegen der vollkommen unterschiedlichen Ansätze nur schwer zu ziehen. Zum einen hängt die Höhe der Al-

20 Zum geltenden Recht vgl. die Darstellung im Gutachten des PBD, Abgeordnetenentschädigung, Kostenpauschalen und Altersversorgung – Vergleiche mit den anderen Parlamenten und Änderungsvorschläge der Unabhängigen Kommission –, vom 9. April 2010, S. 7.

21 Die Unabhängige Kommission verwendet statt des Begriffs „Entschädigung“ i. S. d. § 5 AbgG das Wort „Bezüge“ (vgl. Bericht [Fn. 1], S. 12 unten).

22 Bericht (Fn. 1), S. 26 f.

tersrente nach dem vorgeschlagenen Recht von dem vom Abgeordneten gewählten Umfang der Vorsorge ab (mit/ohne Berufsunfähigkeitsversicherung und Hinterbliebenenversorgung). Zum anderen steht die Höhe der Altersversorgung, die mit einer privaten Rentenversicherung erreicht werden kann, in engem Zusammenhang mit dem Alter des Abgeordneten. Je jünger er ist, desto stärker wirkt sich der Zins- und Zinseszinsseffekt zu seinen Gunsten auf die Höhe der späteren Rentenleistung aus.

Die Unabhängige Kommission hat zusammen mit ihrem Bericht Modellrechnungen für private Versicherungen bei Männern im Alter von 30 und 45 Jahren vorgelegt.²³ Anhand dieser Modellrechnungen lässt sich ein Vergleich am ehesten mit den Rentenleistungen herstellen, auf die ab dem 65. Lebensjahr Anspruch bestünde, wenn nach einer bestimmten Anzahl von Jahren der Beitragszahlung eine Beitragsfreistellung erfolgt. Vergleicht man die garantierten Renten, die bei einem Monatsbeitrag von 1.500 Euro bei einer Beitragsfreistellung nach fünf, zehn, 15 oder 20 Jahren geleistet werden, mit dem Wert der in dem entsprechenden Zeitraum erworbenen Anwartschaften nach § 12 AbgG, zeigt sich folgendes Bild:

**Vergleich mit einem privat versicherten 30-Jährigen
der monatlich 1.500 Euro einzahlt***

Jahre der Mitgliedschaft im LTg	Altersversorgung nach geltendem Recht		Rente aus privater Versicherung				
	Anwartschaft	§ 12 AbgG <Mandatsjahre x 3,3 % x Grundentschädigung>	Monatliche Rente	Variante**			
				1	2	3	4
5	16,5 %	743,12 (1.251,32)***	garantiert	347,50	397,83	403,92	537,75
			gesamt****	721,48	795,25	808,42	1.021,92
10	33 %	1.486,23 (2.502,64)	garantiert	735,17	834,17	846,92	1.119,17
			gesamt	1.432,09	1.576,50	1.605,50	2.022,75
15	49,5 %	2.239,35 (3.753,96)	garantiert	1.087,67	1.228,33	1.252,83	1.648,17
			gesamt	2.021,12	2.229,08	2.283,50	2.872,92
20	66 %	2.972,47 (5005,28)	garantiert	1.408,67	1.582,92	1.624,25	2.128,58
			gesamt	2.513,61	2.773,92	2.859,92	3.592,66

23 Anhänge 1 und 2 zur Anlage 6 des Berichts (Fn. 1).

- * Soweit die Rente aus der privaten Versicherung den aktuellen Wert der Anwartschaft nach bisherigem Recht übersteigt, sind die Beträge grau unterlegt.
- ** Die Varianten unterscheiden sich nach dem jeweiligen Umfang des versicherten Risikos (vgl. Anhang 1 zu Anlage 6 des Berichts der Unabhängigen Kommission), wobei die Variante 1 dem jetzigen gesetzlichen Umfang der Altersvorsorge (einschließlich Versorgung bei Gesundheitsschäden sowie einer Hinterbliebenenversorgung) am ehesten entsprechen dürfte.
- *** Die Zahlen in Klammern geben die monatliche Versorgung an, die sich im 65. Lebensjahr ergeben würde, wenn man einen Anstieg der Abgeordnetenentschädigung über einen Zeitraum von 35 Jahren um jährlich 1,5 % unterstellt (berechnet mit Hilfe der Zinseszinsformel).
- **** Rentenhöhe einschließlich der nicht garantierten Überschüsse.

Vergleich mit einem privat versicherten 45-Jährigen der monatlich 1.500 Euro einzahlt

Jahre der Mitgliedschaft im LTg	Altersversorgung nach geltendem Recht		Rente aus privater Versicherung				
	Anwartschaft	§ 12 AbgG <Mandatsjahre x 3,3 % x Grundentschädigung>	Monatliche Rente	Variante*			
				1	2	3	4
5	16,5 %	743,12 (1000,87)**	garantiert	294,50	331,08	346,17	448,75
			gesamt***	437,44	482,75	503,50	635,33
10	33 %	1.486,23 (2.001,74)	garantiert	585,58	653,42	696,42	896,33
			gesamt	835,02	918,17	975,50	1.223,83
15	49,5 %	2.239,35 (3.002,61)	garantiert	850,75	936,92	1.023,58	1.301,92
			gesamt	1.181,55	1.285,42	1.393,66	1.730,50
20	66 %	2.972,47 (4003,48)	garantiert	1.139,92	1.225,83	1.339,25	1.669,17
			gesamt	1.528,42	1.630,41	1.765,00	2.154,42

- * Die Varianten unterscheiden sich nach dem jeweiligen Umfang des versicherten Risikos (vgl. Anhang 1 zu Anlage 6 des Berichts der Unabhängigen Kommission), wobei die Variante 1 dem jetzigen gesetzlichen Umfang der Altersvorsorge (einschließlich Versorgung bei Gesundheitsschäden sowie einer Hinterbliebenenversorgung) am ehesten entsprechen dürfte.
- ** Die Zahlen in Klammern geben die monatliche Versorgung an, die sich im 65. Lebensjahr ergeben würde, wenn man einen Anstieg der Abgeordnetenentschädigung über einen Zeitraum von 20 Jahren um jährlich 1,5 % unterstellt (berechnet mit Hilfe der Zinseszinsformel).
- *** Rentenhöhe einschließlich der nicht garantierten Überschüsse.

Die Tabellen zeigen, dass bei den 45-Jährigen die Altersversorgung in der bisherigen Form in jedem Fall höher ausfällt, während bei den 30-Jährigen wegen der längeren Zinslaufzeit die (nicht garantierte) Gesamrente zum Teil über dem Wert der derzeitigen An-

wirtschaften liegen würde. Allerdings wird die tatsächliche Altersversorgung nach geltendem Rechts erheblich höher ausfallen, da sie von der Höhe der Abgeordnetenentschädigung zum Zeitpunkt des Renteneintritts abhängt. Zur Veranschaulichung wurde in den Tabellen in der dritten Spalte der Betrag (in Klammern) angegeben, der dem 30- bzw. 45-Jährigen im Falle einer durchschnittlichen Erhöhung der Grundentschädigung um 1,5 % pro Jahr im 65. Lebensjahr zustünde. Dieser Steigerungssatz kann selbstverständlich nur eine ungenaue Annahme sein.²⁴

Zusätzlich ist anzumerken, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags zurzeit älter als 50 Jahre sind, 30 Abgeordnete sogar älter als 60 Jahre. Bei ihnen würde sich eine Umstellung der Altersversorgung noch weit stärker zu ihrem Nachteil auswirken. Bei Frauen dürften die Rentenleistungen zudem wegen der höheren Lebenserwartung geringer ausfallen. Im Rahmen des hier versuchten Vergleichs ist auch zu berücksichtigen, dass die dargestellte Gesamtleistung aus den Versicherungsverträgen nur zum Teil garantiert ist; der sog. Überschuss hängt von der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Zinsentwicklung ab. Schließlich ergibt sich eine weitere Verschlechterung daraus, dass der Versorgungsbeitrag von 1.500 Euro zu versteuern ist, während eine 100 %-ige Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen zurzeit noch nicht möglich ist. Dies führt entweder zu geringeren Vorsorgeaufwendungen und damit zu einer weiteren Reduzierung der späteren Rentenleistung oder aber zu einer den (Netto-)Versorgungsbeitrag übersteigenden Belastung der Abgeordnetenentschädigung.

Auch wenn der hier vorgenommene Vergleich nur Annäherungswerte über die Auswirkungen einer Umstellungen bringen kann, zeigt er doch, dass die überwiegende Zahl der Abgeordneten im Falle der Umstellung der Altersversorgung letztlich eine mehr oder weniger deutliche Reduzierung ihrer Altersversorgung hinnehmen müssten. Dem steht allerdings eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung auf 5.900 Euro gegenüber. Berücksichtigt man die darin aufgehenden Aufwandspauschalen und die steuerlichen Auswirkungen daraus, so ergibt sich eine Erhöhung der Entschädigung gegenüber der jetzigen Regelung um rund 900 Euro im Monat. Es ist schon fraglich, ob diese 900 Euro überhaupt als Kompensation für die geringere Altersversorgung gedacht sind (die Unabhängige Kommission begründet die Erhöhung gerade nicht damit). Selbst wenn dies der Fall wäre, so könnte die

²⁴ In den letzten zehn Jahren lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Entschädigung in Brandenburg bei 1,25 %, in den letzten 19 Jahren bei 3,03 %.

Zahlung von monatlich 900 Euro während der Restlaufzeit der Wahlperiode (ca. zweieinhalb Jahre²⁵) schwerlich die Einbußen bei der Altersversorgung ausgleichen.

Bei der empfohlenen Umstellung würde es sich folglich um ein belastendes Gesetz handeln. Damit stellt sich die Frage nach dem Vertrauensschutz.

b) Art der Rückwirkung

Nach dem Vorschlag der Unabhängigen Kommission sollen die Abgeordneten den Versorgungsbeitrag „zur Fortführung ihrer Altersvorsorge“ erhalten.²⁶ Dieser Formulierung ist zu entnehmen, dass sich der Vorschlag zur Umstellung der Altersversorgung nicht auf frühere Mandatszeiten – etwa in der Form einer Nachversicherung – beziehen soll, sondern dass der Versorgungsbeitrag ab dem Inkrafttreten der Änderung des Abgeordnetenrechts nur für die zukünftige Zeit der Mitgliedschaft der Abgeordneten im Landtag gewährt werden soll. Die Anwartschaften, die bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes gemäß § 12 AbgG (in der zurzeit geltenden Fassung) erworben worden sind (3,3 % je Jahr der Mitgliedschaft), bleiben folglich unberührt und werden nicht nachträglich in eine eigenverantwortliche, versicherungsgestützte Altersversorgung umgewandelt. Dies wäre mangels eines Zinseffektes auch unwirtschaftlich.

Da folglich ein rückwirkendes Inkrafttreten nicht in Betracht gezogen wird, liegt keine echte Rückwirkung vor. Vielmehr beziehen sich die Rechtsfolgen der neuen Regelung nur auf zukünftige Mandatszeiten. Soll die Änderung während der laufenden Wahlperiode in Kraft gesetzt werden, greift sie in bestehende Rechtsverhältnisse ein, die bereits in der Vergangenheit begründet worden sind, nämlich in das laufende Mandatsverhältnis der Abgeordneten der fünften Wahlperiode. Darin läge eine – grundsätzlich zulässige – unechte Rückwirkung.

c) Abwägung der Interessen

Entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen mit unechter Rückwirkung ist zunächst zu prüfen, welche Zwecke mit der Umstellung des Altersversorgungssystems verfolgt werden und ob die Umstellung ge-

²⁵ Wegen der steuerlichen Änderungen, die mit den Vorschlägen der Unabhängigen Kommission verbunden sind, käme als Zeitpunkt des Inkrafttretens frühestens der 1. Januar 2012 in Betracht.

²⁶ Bericht (Fn. 1), S. 26.

eignet und erforderlich ist, gerade diese Zwecke zu erreichen. Diesen Gemeinwohlinteressen ist sodann das Vertrauensschutzinteresse der Betroffenen gegenüberzustellen.

aa) Gemeinwohlinteressen

Zur Begründung der Notwendigkeit, die Altersversorgung umzustellen, weist die Unabhängige Kommission darauf hin, dass die derzeit geltende Altersversorgung nicht den Anforderungen an ein wirtschaftliches und finanziell planbares Alterssicherungssystem entspreche.²⁷ Mit dem von ihr vorgeschlagenen Altersvorsorgemodell sollen die zukünftigen Versorgungsausgaben finanziell planbar werden. Zugleich soll den eingetretenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung getragen und ein Mehr an Gleichstellung mit dem überwiegenden Teil der Erwerbsbeschäftigten erreicht werden.²⁸

Weitere Gründe ergeben sich mittelbar aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Siebenten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetz und anderer Rechtsvorschriften. Die damalige Gesetzesänderung führte zu erheblichen Einschnitten bei der Altersversorgung der Abgeordneten, allerdings ohne die haushaltsfinanzierte Altersversorgung abzuschaffen.²⁹ Als Gründe für die damaligen Änderungen wurden die in den vorangegangenen Jahren vorgenommenen Reformen der sozialen Sicherungs- und Versorgungssysteme genannt, die zu erheblichen Mehrbelastungen der brandenburgischen Bevölkerung geführt hätten. Diese Reformen sollten wirkungsgleich auf die Leistungen nach dem Abgeordnetengesetz übertragen werden; ferner sollten die Einschnitte zur Kostendämpfung beitragen.³⁰ Während der Lesungen des Änderungsgesetzes im Plenum wurden die Änderungen ebenfalls als Reaktion auf die gesellschaftliche Entwicklung bezeichnet³¹ und auf das Modell Nordrhein-Westfalen verwiesen, das zu prüfen sei.³² Fraktionsübergreifend wurde ferner festgehalten, dass es sich bei den Änderungen durch das Siebente Änderungsgesetz nur um einen ersten Schritt handle.³³ Letzteres brachte der Landtag in einem zusammen mit dem Siebenten Änderungsgesetz gefassten Beschluss zum Ausdruck, in welchem er sich ver-

27 Bericht (Fn. 1), S. 3 (Tz.0.13), S. 24.

28 Bericht (Fn. 1), S. 10, 31.

29 Vgl. zu den Änderungen Fn. 7.

30 Gesetzentwurf Siebentes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und anderer Rechtsvorschriften, Drs. 4/2680, S. 1, Begründung S. 4 (Zu Nummer 5) und S. 5 (Zu Nummer 6, Buchstabe c).

31 Sitzung am 17. Mai 2006, PIPr. 4/31, S. 2098 (Abg. Vietze – Die Linkspartei.PDS).

32 Sitzung am 5. April 2006, PIPr. 4/29, S. 1970 f. (Abg. Schulze – SPD), S. 1974 (Abg. Funck – CDU), S.1975 f. (Abg. Vietze – Die Linkspartei.PDS).

33 Sitzung am 17. Mai 2006, PIPr. 4/31, S. 2098 (Abg. Vietze – Die Linkspartei.PDS), S. 2100 (Abg. Schulze – SPD), S. 2102 (Abg. Funck – CDU).

pflichtete, rechtzeitig vor Beginn der nächsten Wahlperiode die Erfahrungen der anderen Bundesländer, die ihre Abgeordnetengesetzes novelliert haben, zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen für den 5. Landtag zu ziehen.³⁴ In Ausführung dieses Beschlusses befasste sich der Hauptausschuss am 14. Januar 2009 mit den Erfahrungen anderer Bundesländer. Der Landtag folgte der Empfehlung des Hauptausschusses, eine unabhängige Kommission mit dem Auftrag einzusetzen, Vorschläge zur Weiterentwicklung des Abgeordnetengesetzes zu erarbeiten.³⁵ Die Arbeit der Unabhängigen Kommission ist somit die Fortsetzung der ursprünglichen Diskussion des Landtags anlässlich der Siebenten Änderung des Abgeordnetengesetzes.

Die Motive für die anstehende Änderung des Abgeordnetengesetzes lassen sich danach unter folgenden Stichpunkten zusammenfassen:

- eine möglichst wirkungsgleiche Übertragung der in den vergangenen Jahren erfolgten Reformen der Sozial- und Versorgungssysteme,
- Anpassung an die gesellschaftliche Entwicklung,
- möglichst weitgehende Gleichstellung mit dem überwiegenden Teil der brandenburgischen Erwerbsbevölkerung,
- wirtschaftliche und finanzielle Planbarkeit des Alterssicherungssystems,
- Kostendämpfung.

Weitere Ziele mögen vorstellbar sein, sind aber weder in dem zurückliegenden Gesetzgebungsverfahren noch von der Kommission vorgetragen worden. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass die hier aufgeführten Ziele, die mit einer Umstellung der Altersversorgung der Abgeordneten verfolgt werden, das öffentliche Interesse oder auch Gemeinwohlinteresse an der entsprechenden Gesetzesänderung wiedergeben.

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit stellt sich die Frage, ob die von der Unabhängigen Kommission vorgeschlagenen Änderungen zur Erreichung der genannten Ziele geeignet und erforderlich sind:

Die Systemumstellung der Altersversorgung ist geeignet, die genannten Ziele zu erreichen. Eine möglichst wirkungsgleiche Übertragung der Reform der Rentenversicherung lässt sich gerade dadurch erreichen, dass das Versorgungssystem für die Abgeordneten in der vorgeschlagenen Weise umgestellt wird. Wenn sie zukünftig nur noch die Möglichkeit haben, eigenverantwortlich im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung vorzusorgen

34 Beschluss vom 17. Mai 2006, Drs. 4/2946-B.

35 Beschluss vom 2. April 2009, Drs. 4/7395(ND)-B.

oder sich für eine private Altersvorsorge auf Versicherungsbasis zu entscheiden, so entspricht das den Alternativen, zwischen denen sich die meisten Erwerbstätigen in Brandenburg – soweit sie denn einen Spielraum haben – entscheiden müssen. Die Kosten für das neue Alterssicherungssystem sind transparent und vorhersehbar und dürften – zumindest langfristig – zu Einsparungen führen und damit auch dem Ziel der Kostendämpfung dienen.

Die Umstellung der Altersversorgung ist auch im Sinne der vorgeschlagenen Reform erforderlich. Denn die Änderungen gehen nicht über die eben genannten Ziele hinaus; sie dienen gerade und nur den eben mit der Gesetzesänderung verfolgten Zielen.

bb) Vertrauensinteresse

Im Gegensatz zu den Gemeinwohlbelangen besteht das Vertrauensinteresse der Mitglieder des derzeitigen Landtags darin, dass die rechtlichen Bedingungen des Abgeordnetenstatus, die bestanden, als sie das Mandat angenommen haben, während der fünfjährigen Wahlperiode unverändert konstant bleiben. Es ist davon auszugehen, dass die Abgeordneten mit ihrer Wahl in den Landtag im Rahmen ihrer Lebensplanung und gerade auch ihrer Berufsplanung bestimmte Dispositionen getroffen haben, die auf die Dauer der Wahlperiode angelegt sind. Es ist zumindest zweifelhaft, ob die von ihnen getroffenen Entscheidungen sich ohne weitere Nachteile flexibel an die neuen Rechtsverhältnisse einer eigenverantwortlichen Altersversorgung anpassen lassen.

cc) Gewichtung und Abwägung

Eine unechte Rückwirkung setzt nicht nur voraus, dass eine Regelung zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit kommt es auch darauf an, dass „bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt.“³⁶ Zwischen dem Vertrauensinteresse des Betroffenen und dem Änderungsinteresse des Gesetzgebers ist also abzuwägen. Zu prüfen ist, ob das Vertrauen überhaupt schutzwürdig ist bzw. welche Intensität und welches Gewicht ihm zukommt. Auf der anderen Seite stehen die vom Gesetzgeber verfolgten Interessen, nicht nur zukünftige Sachverhalte, sondern auch die in

36 BVerfG, Beschluss vom 7. Juli (Fn. 8), juris, Rn. 58.

der Vergangenheit bereits begründeten Rechtsverhältnisse in die neue Gesamtregelung einzubeziehen.

Die Rechtsprechung hat zum Problem der Abwägung und Gewichtung der gegenläufigen Interessen eine Vielzahl von Einzelfallentscheidungen getroffen, denen jedoch keine eindeutig abgrenzbaren, verlässlichen Kriterien oder Maßstäbe entnommen werden können.³⁷ Festhalten lässt sich aber, dass dem Gemeinwohlinteresse des Gesetzgebers an der Gesetzesänderung zumeist ein stärkeres Gewicht beigemessen wurde als dem entgegenstehenden Vertrauensschutzgedanken zu Gunsten des Einzelnen. Ein vollkommener Verzicht auf die Einbeziehung bereits bestehender Sachverhalte in eine Neuregelung ist daher eher die Ausnahme, zumal durch begleitende Übergangsvorschriften die Beeinträchtigung des Vertrauens abgemildert werden kann. Wegen der unübersichtlichen Kasuistik der vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Einzelfälle kann die folgende Interessenabwägung letztlich nur Argumentationshilfe, aber keine Gewähr für eine absolute Rechtssicherheit im Falle einer gerichtlichen Überprüfung bieten.

Das **Vertrauensschutzinteresse** ist im Abgeordnetenrecht insbesondere dadurch geprägt, dass es sich bei dem Abgeordnetenverhältnis um ein zeitlich befristetes Rechtsverhältnis handelt, das mit der jeweiligen Wahlperiode endet. Die bestehenden Sachverhalte sind also nicht auf Dauer angelegt (anders als etwa im Beamtenrecht), sondern in ihrer Fortwirkung begrenzt. Sollen Änderungen gleichwohl während der Wahlperiode wirksam werden, ohne deren Ende abzuwarten, bedarf dies einer Rechtfertigung, die über den schlichten Hinweis auf das Änderungsinteresse des Gesetzgebers hinausgeht. Wer für den Landtag kandidiert, kann daher im Regelfall davon ausgehen, dass die Rechtslage, die bei Annahme der Wahl besteht, für deren Dauer fortgilt. Für diese Einschätzung spricht gerade auch die überwiegende bisherige Praxis in Brandenburg und in anderen Bundesländern im Zusammenhang mit gesetzlichen Einschnitten in den Status des Abgeordneten.

Allerdings ist das Vertrauen weniger schutzwürdig angesichts der bereits vor der Wahl zum 5. Landtag geführten Diskussion über die notwendige Anpassung der Leistungen für Ab-

37 Vgl. auch Maurer (Fn. 9), § 79, Rn. 72; Ketteler, Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer Verabschiedung des Abgeordnetengesetzes NRW in der Fassung des Gesetzentwurfes vom 21.02.2005 – LT-Drs 13/6569 – durch den 14. Landtag mit Wirkung zum 01.01.2006?, Gutachten für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Information 14/18 vom 7. März 2005, S. 14, veröffentlicht unter www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI14-18.pdf [Stand: 22. März 2011].

geordnete.³⁸ Wie bereits dargestellt³⁹ wurde 2006 im Gesetzgebungsverfahren zum Siebenten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes auf die Reformen der Sozial- und Rentensicherungssysteme hingewiesen und fraktionsübergreifend eine Anpassung des Abgeordnetenrechts an diese Reformen gefordert. In seinem das Änderungsgesetz begleitenden Beschluss betonte der Landtag ausdrücklich, dass es bei den damals beschlossenen Änderungen nicht bleiben sollte, sondern die Erfahrungen anderer Bundesländer mit novellierten Abgeordnetengesetzen analysiert und berücksichtigt werden sollten.⁴⁰ Dass dies kein bloßes Lippenbekenntnis war, zeigte sich im April 2009 mit der Einsetzung der Unabhängigen Kommission.⁴¹ Den Abgeordneten konnte also bei ihrer Kandidatur für die Wahl zum 5. Landtag im September 2009 bekannt sein, dass die Überarbeitung des Abgeordnetenrechts und seine Anpassung an die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung noch nicht abgeschlossen war.

Umfang und Ausmaß des schutzwürdigen Vertrauens hängen im Übrigen von der Schwere bzw. der Intensität des gesetzlichen Eingriffs in die Rechtsposition der Betroffenen ab. Wie die Ausführungen zum Grad der Belastung durch die Umstellung auf die eigenverantwortliche Altersvorsorge gezeigt haben,⁴² müssen die Abgeordneten in Abhängigkeit von ihrem Alter erhebliche Einschnitte bei ihrer Altersversorgung hinnehmen. Bei den älteren Abgeordneten führt die Umstellung wegen der kurzen Restlaufzeit privater Rentenversicherungen und dem dadurch bedingten unzureichenden Wertzuwachs durch die Verzinsung zu erheblichen Verlusten bei der Altersversorgung. Dies ist auch deshalb besonders problematisch, weil gerade ältere Abgeordnete in dem ihnen verbleibenden (Berufs-)Leben geringere Chancen haben, die Einbußen durch entsprechende Maßnahmen noch auszugleichen bzw. sich auf die geringeren Rentenzahlungen einzustellen.

Zu klären wäre im Übrigen, ob der Abschluss einer Rentenversicherung für die Dauer von zweieinhalb bis drei Jahren überhaupt wirtschaftlich sinnvoll ist und dadurch die bestehende Versorgungslücke angemessen geschlossen werden kann. Denn bei einer Beitragsfreistellung nach so kurzer Laufzeit dürften die Verwaltungskosten, die eine private Versiche-

38 Vgl. zur geringeren Schutzwürdigkeit des Vertrauens, wenn die Betroffenen wegen der vorheriger Diskussionen mit der Änderung hätten rechnen müssen, BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010 (Fn. 8), juris, Rn. 64; Maurer (Fn.9), § 79, Rn. 72.

39 Vgl. die Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens zum Siebenten Änderungsgesetz oben, S. 13 f.

40 Beschluss vom 17. Mai 2006, Drs. 4/2946-B (Fn. 34).

41 Beschluss vom 2. April 2009, Drs. 4/7395(ND)-B (Fn. 35).

42 Vgl. die Darstellung oben, S. 9 ff.

rung in Rechnung stellen würde, überproportional zu Lasten der späteren Rentenleistung gehen.

Für das Inkraftsetzen der Umstellung der Altersversorgung schon während der laufenden Wahlperiode und damit für die Einbeziehung der derzeitigen Mitglieder des Landtags in die Neuregelung sprechen in erster Linie dieselben Gründe, die für die Neuregelung an sich sprechen. Entscheidend sind die bereits aufgelisteten Gemeinwohlinteressen.⁴³ Sie haben ein erhebliches Gewicht. Vor allem die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklungen und der Reformen im Bereich der Rentenversicherung haben die Maßstäbe verschoben, die an die Bemessung der Entschädigung der Abgeordneten im Sinne des Art. 60 LV unter Berücksichtigung ihrer Verantwortung und zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit angelegt werden. Als Teil der Entschädigung ist dabei die Versorgung zu berücksichtigen. Die Versorgungslücke, die durch die Unterbrechung der Erwerbsbiografie entsteht, ist angemessen zu schließen.

Diese verfolgten Ziele des Gemeinwohls werden umso wirkungsvoller umgesetzt, je früher sie in Kraft treten und je mehr Mandatsjahre der Abgeordneten sie erfassen. Der Beschluss über das Siebente Änderungsgesetz liegt bereits fünf Jahre zurück, die Reformen der Sozial- und Rentenversicherungssysteme zum Teil noch wesentlich länger,⁴⁴ so dass schon aus diesem Grund eine Anpassung an diese Veränderungen besonders dringlich erscheint.

Bei **Abwägung** der gegenläufigen Interessen dürfte das Vertrauensschutzinteresse nicht so hoch zu gewichten sein, dass eine Änderung des Abgeordnetenrechts während der laufenden Wahlperiode gänzlich ausgeschlossen wäre. Aber auch eine Umstellung während der laufenden Wahlperiode ohne jegliche Übergangsvorschriften ist nicht angemessen. Zwar kann man den Betroffenen vorhalten, sie hätten wegen der bereits in der vierten Wahlperiode stattgefundenen Diskussionen mit einer weiteren Änderung des Abgeordne-

43 Vgl. die Auflistung oben, S. 14.

44 Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) trat am 1. Januar 2005 in Kraft;
das SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung – wurde vielfach geändert, z. B. durch
– das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310), durch das die Förderung einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge über Zulagen und Steuerentlastungen eingeführt und die betriebliche Altersversorgung gestärkt wurde (Inkrafttreten am 1. Januar 2002);
– das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RVNG) vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1791), durch das u. a. die Rentenanpassungsformel modifiziert wurde; es trat am 1. August 2004 in Kraft.

tenstatus rechnen müssen. Die Perspektiven für eine solche Änderung waren jedoch noch so vage, dass der Vertrauensschutz nicht gänzlich entfallen sein dürfte und daher eine Rücksichtnahme auf Vertrauensinteressen weiterhin geboten erscheint. Dies gilt besonders für diejenigen Abgeordneten, die damals noch nicht Mitglied des Landtags waren und daher an den Diskussionen nicht unmittelbar beteiligt waren, sondern diese, wenn überhaupt, nur über die Presse verfolgt haben.

Was die Dringlichkeit der Änderung betrifft, so besteht zwar ein erhöhtes Gemeinwohlinteresse an einer schnellen Umsetzung der Reform. Dem kann aber entgegengehalten werden, dass die Reform ohnehin schon mehrere Jahre in Anspruch genommen hat, so dass zwei bis drei weitere Jahre nicht mehr ausschlaggebend sind.

3. Ergebnis

Letztlich muss man wohl zu dem Ergebnis kommen, dass zwar einerseits eine Umstellung des Altersversorgungssystems während der Wahlperiode verfassungsrechtlich zulässig ist, dass aber eine Abfederung der Auswirkungen auf die Betroffenen während der laufenden Wahlperiode aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten ist. Bei der Ausgestaltung der Übergangsvorschriften hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Die Regelungen müssen allerdings in sich schlüssig und widerspruchsfrei sein.

Zu den denkbaren Übergangsbestimmungen ist im Übrigen festzustellen, dass bei einem Wechsel der Systeme, wie er hier vorgesehen ist, ein gleitender Übergang in das neue System kaum möglich ist. Eine zunächst nur teilweise Umstellung auf das neue System bei gleichzeitigem, im Zeitverlauf schrittweisen Abschmelzen der staatlichen Altersversorgung ist wegen der vollkommen unterschiedlichen Philosophien, die den Systemen zugrunde liegen, ausgeschlossen („Ein bisschen Reform gibt es nicht.“).

III. Übergangsregelung durch Einräumung einer Wahlmöglichkeit

Eine Möglichkeit, dem Vertrauensschutz der Abgeordneten der laufenden Wahlperiode Rechnung zu tragen, besteht darin, ihnen für die verbleibende Dauer der Wahlperiode die Wahl zwischen dem bisherigen und dem zukünftigen Altersversorgungssystem zu lassen. Beispielgebend dafür könnten die in Schleswig-Holstein im Zusammenhang mit der Umstellung des dortigen Altersversorgungssystems auf eine eigenverantwortliche Altersvorsorge getroffenen Übergangsbestimmungen sein. Diese sind – soweit hier von Interesse – in

§ 17 Abs. 3 und § 49 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (SH AbgG)⁴⁵ geregelt. In Anlehnung daran und verbunden mit einigen Modifikationen lassen sich folgende Eckpunkte entwickeln:

1. Abgeordnete der fünften Wahlperiode erhalten für die Zeit ihrer Mitgliedschaft bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes Altersversorgung nach dem bisherigen Recht.
Begründung:
Damit wird eine echte Rückwirkung der Neuregelung vermieden (vgl. § 49 Abs. 1 SH AbgG).
2. Abgeordnete, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung bereits die Höchstversorgung nach altem Recht erreicht haben, erhalten keinen Versorgungsbeitrag.
Begründung:
Besteht bereits eine Anwartschaft oder ein Anspruch auf die Höchstversorgung von 69 % der Grundentschädigung, würde jede weitere versicherungsgestützte private Altersvorsorge spätestens jetzt zu einer nicht mehr zu rechtfertigenden Überversorgung führen (vgl. § 17 Abs. 3 SH AbgG).
3. Die Abgeordneten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes Mitglied des Landtags sind, können für die verbleibende Dauer der Wahlperiode zwischen der Altersversorgung nach bisherigem Recht und dem Versorgungsbeitrag nach neuem Recht wählen.
Begründung:
Mit dem Wahlrecht wird dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz zugunsten der Abgeordneten Rechnung getragen (vgl. § 49 Abs. 3 SH AbgG).
4. Abgeordnete, die sich für den Versorgungsbeitrag von 1.500 Euro entscheiden, können beantragen, dass ihnen dieser rückwirkend ab Beginn der fünften Wahlperiode gegen Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung nachgezahlt wird. Damit entfällt für diesen Zeitraum die Altersversorgung nach bisherigem Recht.
Begründung:
Diese Option dient dazu, die Umstellung auf das neue System zu beschleunigen. Gerade für jüngere Abgeordnete könnte eine solche Nachzahlung bzw. eine nachträgliche Versicherung der zurückliegenden Mandatsjahre vorteilhaft sein. Für ältere Abgeordnete

⁴⁵ In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 (GVBl. S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2010 (GVBl. S. 787).

te könnte sich eine solche Nachzahlung unter Umständen ebenfalls als vorteilhaft erweisen (vgl. § 49 Abs. 2 und 3 SH AbgG).

5. Die Altersentschädigung, für die Anwartschaften bzw. Ansprüche nach bisherigem Recht erworben worden sind, bemisst sich zukünftig auf der Grundlage einer fiktiven Grundentschädigung, da die neue Abgeordnetenentschädigung keine Fortschreibung der bisherigen Entschädigung darstellt, sondern z. B. die Aufwandspauschalen einschließt. Die fiktive Grundentschädigung könnte der derzeitigen Entschädigung von 4503,74 Euro entsprechen, erhöht um einen fiktiven Anpassungsbetrag, der beispielsweise in entsprechender Anwendung des noch geltenden § 5 Abs. 3 AbgG ermittelt wird. Die fiktive Grundentschädigung wäre weiterhin parallel zu den Steigerungssätzen der Grundentschädigung nach neuem Recht anzupassen (ggf. anteilig unter Herausrechnung der Steigerungssätze für die Aufwandspauschalen).

Begründung:

Auf diese Weise wird ein – für den Haushalt teurer – Sprung in der Altersentschädigung vermieden ebenso wie eine durch den Vertrauensschutz nicht gebotene Überversorgung der Abgeordneten mit langer Mandatszeit (vgl. § 49 Abs. 4 Buchst. a und c SH AbgG).

6. Versorgungsansprüche nach altem Recht werden gekürzt, soweit der Versorgungsempfänger Renten erhält, die aus dem Versorgungsbeitrag finanziert worden sind, und soweit die Summe aus Renten und Versorgungsanspruch die Höchstversorgung nach altem Recht übersteigt.

Begründung:

Auf diese Weise wird wiederum eine Überversorgung aufgrund des Systemwechsels vermieden (vgl. § 49 Abs. 6 SH AbgG).

7. Sowohl während der Übergangszeit der fünften Wahlperiode als auch danach erhalten Abgeordnete, die zugleich Minister sind, keinen Versorgungsbeitrag.

Begründung:

Nach dem geltenden Recht erwerben Minister während ihrer aktiven Zeit ohnehin Versorgungsanwartschaften aus öffentlichen Kassen. Einer zusätzlichen versicherungsba-
sierten Altersvorsorge bedarf es nicht (vgl. § 11 Abs. 2 BW AbgG⁴⁶).

⁴⁶ Abgeordnetengesetz Baden-Württemberg vom 12. September 1978 (GBl. S. 473), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 960). Hier wird Bezug genommen auf § 11 Abs. 2 BW AbgG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 576), die am 1. Mai 2011 in Kraft tritt.

Überlegt werden könnte noch, ob Abgeordnete, die bereits die Höchstversorgung erreicht haben, eine geringere Grundentschädigung erhalten sollten. Diese Erwägung folgt aus der empfohlenen Erhöhung der Grundentschädigung – ohne einbezogene Pauschalbeträge – um rund 900 Euro. Es stellt sich die Frage, ob es sich hierbei womöglich um eine Kompensation für die schlechtere Altersversorgung handelt. Die Unabhängige Kommission hat die Erhöhung nicht in dieser Weise begründet, sondern sie aus einem Vergleich mit bestimmten Berufsgruppen abgeleitet. Sie hält die erhöhte Entschädigung für angemessen. Es besteht daher kein Anlass für eine Kürzung dieser Entschädigung. Dies würde im Übrigen eine eindeutige Zuordnung der Grundentschädigung auf ihre einzelnen Komponenten („Einkommen“, Aufwand, Altersvorsorge) voraussetzen. Selbst dann ist aber eine Kürzung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Abgeordneten problematisch.

Es könnte auch erwogen werden, das Wahlrecht der Mitglieder des jetzigen Landtags nicht auf die fünfte Wahlperiode zu beschränken, sondern auf ihre gesamte Mandatszeit auch in den nächsten Wahlperioden auszudehnen. Dies hätte aber über einen langen Zeitraum ein „Zweiklassenrecht“ zwischen Alt- und Neu-Abgeordneten zur Folge, das wiederum das Problem der Gleichbehandlung der Abgeordneten aufwirft. Die Umstellungsphase würde sich erheblich verlängern und sich entsprechend später in vollem Umfang mindernd auf den Haushalt auswirken. Auch ein Inkrafttreten während der laufenden Wahlperiode wäre in so einem Fall kaum zu begründen.

gez. Ulrike Schmidt